

El desarrollo de la investigación científica en Argentina desde 1950: entre las universidades nacionales y el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas

Fabiana Bekerman

RESUMEN

La investigación científica en Argentina ha sido históricamente sostenida con recursos del Estado y ha tenido dos anclajes institucionales fundamentales: las universidades nacionales y el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Las políticas nacionales para la investigación han atravesado diversas etapas, entre las cuales se destaca el periodo de la última dictadura militar (1976-1983) cuando se produjo una reestructuración profunda del campo científico-universitario y se profundizaron elementos estructurales que persisten hasta nuestros días. Este trabajo pretende elaborar una síntesis histórico-descriptiva del desarrollo de la investigación en las universidades y en el CONICET durante el largo periodo comprendido entre 1950 y 2014, poniendo el foco de atención en las políticas institucionales para la investigación y los vínculos establecidos entre ambas instituciones o, dicho de otra manera, entre la investigación y la docencia.

Palabras clave: investigación y docencia, universidades nacionales, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, políticas públicas.

Fabiana Bekerman

bekermanf@gmail.com

Argentina. Doctora en Ciencias Sociales con mención en Sociología, Universidad Nacional de Cuyo, Argentina. Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), con el Instituto de Ciencias Humanas, Sociales y Ambientales (INCHUSA) del Centro Científico y Tecnológico, Mendoza, Argentina; docente de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Cuyo, Argentina; miembro del equipo de investigación del Programa sobre Dependencia Académica en América Latina (PIDAAL). Temas de investigación: sistema científico y universitario argentino, sus desarrollos institucionales y disciplinares, así como las políticas públicas orientadas al sector, desde una perspectiva histórica y estructural.



O desenvolvimento da investigação científica na Argentina a partir de 1950: entre as universidades nacionais e o Conselho Nacional de Investigações Científicas e Técnicas

RESUMO

A investigação científica na Argentina tem sido historicamente sustentada com recursos do Estado e tem dois pontos de ancoragem institucionais fundamentais: as universidades nacionais e o Conselho Nacional de Investigações Científicas e Técnicas (CONICET). As políticas nacionais para a investigação têm atravessado várias fases, dentre as que se destaca o período da última ditadura militar (1976-1983), quando foi produzida uma profunda reestruturação do campo científico-universitário e se arraigaram elementos estruturais até hoje persistentes. O presente trabalho visa a efetuar uma síntese histórico-descritiva do desenvolvimento da investigação nas universidades e no CONICET durante o longo período compreendido entre 1950 e 2014, centrando a atenção nas políticas institucionais para a investigação e nos vínculos estabelecidos entre ambas as instituições, quer dizer, entre investigação e docência.

Palavras chave: investigação e docência, universidades nacionais, Conselho Nacional de Investigações Científicas e Técnicas, políticas públicas.

The development of scientific research in Argentina since 1950 at National Universities and the National Scientific and Technical Research Council

ABSTRACT

Scientific research in Argentina historically has been sustained with public resources and connected to two fundamental institutions: national universities and the National Scientific and Technical Research Council (CONICET). National policies on research have undergone a variety of stages, one of them being the last military dictatorship (1976-1983) during which a profound restructuring process of the scientific-university field took place and structural elements were deepened and lasted to our days. The article tries to prepare a descriptive historical synthesis about the development of research at universities and the CONICET during the long period from 1950 to 2014 and focuses on institutional policies for research and links established between both institutions or, in other words, between research and teaching.

Key words: research and teaching, national universities, National Scientific and Technical Research Council, public policies.

Recepción: 06/10/14. **Aprobación:** 04/08/15.

Introducción

El proceso de institucionalización de las actividades de investigación en Argentina comenzó a mediados del siglo XIX con la creación de los primeros institutos estatales en el ámbito de defensa, coincidiendo con la etapa de integración y expansión nacional. Desde ese momento hasta la actualidad este proceso atravesó diferentes etapas entre las cuales se destaca el periodo de la última dictadura militar (1976-1983), que se convirtió en un punto de inflexión porque se profundizaron procesos que dieron como resultado una reestructuración profunda del campo científico-universitario. Inicialmente, se produjo una transferencia de recursos presupuestarios desde las universidades nacionales hacia el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) que facilitó la expansión y crecimiento de este último organismo en detrimento de las primeras. Pero, además, esta expansión no fue homogénea sino que se caracterizó por una marcada heterogeneidad estructural (geográfica, disciplinar, institucional). Una de las principales consecuencias de estos hechos fue el distanciamiento entre ambas instituciones lo que se tradujo en una escisión entre investigación y docencia.¹ Con el reinicio de la democracia en 1983 se sucedieron nuevas tendencias y se acentuaron otras que fueron reconfigurando la dinámica y estructura del campo científico-universitario.

En este trabajo nos proponemos realizar un análisis histórico-descriptivo de las políticas nacionales e institucionales destinadas a la investigación científica en las dos instituciones que constituyen los pilares de esta actividad: las universidades nacionales y el CONICET, desde una perspectiva de largo alcance que

incluye desde la década de 1950 hasta la actualidad.²

En esta primera etapa, nuestro interés no estuvo puesto en realizar una indagación empírica profunda sino más bien en comprender tendencias y procesos de largo plazo que, luego, se constituyeron en el principal insumo para encarar una segunda etapa de investigación orientada a profundizar el análisis del espacio científico-universitario y de las relaciones entre investigación y docencia.³ En consecuencia, este trabajo fue realizado con base en bibliografía disponible, material de archivo, estadísticas nacionales y construido sobre una periodización que no responde estrictamente a la dinámica del espacio científico-universitario sino más bien a los cambios de gobierno pero que, sin embargo, nos permite identificar tendencias, quiebres y continuidades que impactaron en el desarrollo de la investigación científica.

Avances y retrocesos de la investigación científica, dentro y fuera de la universidad (1950-1983)

El proceso de institucionalización de las actividades de investigación en Argentina comenzó a mediados del siglo XIX con la creación de los primeros institutos estatales (Servicio Meteorológico Nacional en 1872, Servicio de Hidrografía Naval e Instituto Geográfico Nacional en 1879). Luego, durante el siglo XX, hubo mayor impulso tanto en ámbitos universitarios como extrauniversitarios. La bibliografía disponible coincide en sostener que desde sus orígenes la universidad argentina ha tenido una marcada orientación profesionalista (Gordon, 2013; Vasen, 2012; Prego, 2010; Buchbinder, 2005) y si bien pueden rastrearse algunas actividades de investigación,

¹ El análisis de la política científico-universitaria durante la última dictadura militar fue abordado por la autora en su tesis doctoral y publicado parcialmente en diversos artículos (Bekerman, 2011, 2013a, 2013b).

² Parte de este trabajo es resultado de una investigación que recibió financiamiento de la Unión Europea- Séptimo Programa Marco (7PM /20072013) en virtud del acuerdo de subvención 319974 (Interco-SSH).

³ En esta segunda etapa realizamos un trabajo empírico amplio que incluyó la construcción de bases de datos de investigadores, becarios e institutos de investigación pertenecientes a las universidades nacionales de todo el país y al CONICET, así como el análisis de las políticas destinadas a la investigación. Todo esto fue desarrollado en el marco del equipo del cual la autora es miembro, denominado Programa sobre Dependencia Académica en América Latina (PIDAAL), dependiente de la Universidad Nacional de Cuyo y el CONICET. Actualmente estamos en etapa de preparación de *papers* y un libro colectivo con las primeras conclusiones novedosas en torno al tema.



no puede decirse que hayan tenido relevancia hasta principios del siglo XX con la aparición de iniciativas y grupos de investigación reconocibles, sobre todo en las universidades más grandes. En el caso de los espacios extrauniversitarios, el desarrollo de la investigación tuvo dos pilares; uno apoyado directamente por el Estado nacional con una expansión significativa a partir de la década de los treinta que se cristalizó en museos de ciencias naturales y observatorios y, más tarde, en laboratorios técnicos de reparticiones y empresas públicas. El segundo, de aparición más tardía y menor, constituido por investigadores particulares y empresas privadas, que se desarrolló en los años cuarenta, arraigándose sobre todo en las ciencias sociales (Myers, 1992).

A partir de la posguerra, se dio una expansión y modernización del sistema científico en varios países de América Latina. En Argentina, durante el periodo del primer gobierno peronista (1946-1955), comenzaron a crearse instituciones estratégicas en las áreas de ciencia y técnica ligadas a las prioridades militares y el desarrollo económico (Hurtado y Busala, 2006). Perón creó el Ministerio de Asuntos Técnicos en 1949, la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA) en 1950 y el Instituto de Investigaciones Científicas y Técnicas de las Fuerzas Armadas (CITEFA) en 1954. En 1955 hubo un pronunciamiento militar que expulsó a Perón del gobierno e inició una reorganización institucional de las actividades de ciencia y tecnología, siguiendo recomendaciones de organismos internacionales como la UNESCO. El régimen militar buscaba centralizar la planificación y coordinación de las actividades de investigación (Feld, 2011; Feld *et al.*, 2013). En las universidades nacionales se inició un periodo denominado de “modernización académica” (1955-1966), que si bien estuvo vinculado, sobre todo, a los acontecimientos ocurridos en la Facultad de Ciencias Exactas de la Universidad de Buenos Aires (UBA), los autores que han estudiado en profundidad esta etapa sostienen que allí se forjaron las bases materiales e

institucionales para la profesionalización de la investigación como actividad especializada (Prego y Vallejos, 2010). Entre las medidas más importantes se destacan: dedicaciones exclusivas de los profesores a la docencia y la investigación, propuesta de crear departamentos como estructura organizativa (lo cual suponía una unidad epistemológica entre investigación y docencia), creación de la extensión universitaria y de editoriales universitarias.

Paralelamente, la investigación por fuera de la universidad tuvo un avance considerable en 1958 cuando se creó el CONICET, primer organismo dedicado exclusivamente a la investigación que disponía de presupuesto propio. El decreto de su creación le asignaba la función de promover, coordinar y orientar las investigaciones científicas y tecnológicas. Para eso, desde sus comienzos, el Consejo implementó diversos mecanismos como el sistema de subsidios, el programa de becas, la creación de la carrera del investigador científico y tecnológico, en 1961 (lo cual fue un instrumento importante en la construcción del vínculo con las universidades porque daba la posibilidad de desarrollar la actividad en cualquier ámbito institucional válido en la especialidad), y del personal de apoyo a la investigación, en 1965. Durante las décadas de 1950 y 1960 fueron establecidas la mayoría de las instituciones destinadas a diseñar, promover y ejecutar el desarrollo científico y tecnológico en el país. Habíamos mencionado la creación de CNEA, CITEFA y CONICET; se agregan el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) creado en 1956, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) en 1957, la Comisión Nacional de Investigaciones Espaciales (CNIE) y el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) en 1961. La creación de este conjunto de instituciones científicas y tecnológicas además de la extensión en varias universidades del régimen de dedicación exclusiva (*o full-time*), significó el reconocimiento de que la investigación científica debía pasar de una actividad vocacional a una profesión.

Desde mediados de la década de 1960 comenzaron a manifestarse tensiones en las universidades en un marco de acelerada politización de los estudiantes y, paralelamente, miembros de las Fuerzas Armadas iniciaron ataques armados y violentos incidentes en algunas facultades que consideraban como centros de infiltración revolucionaria (Buchbinder, 2005). La intervención militar ocurrida en 1966, liderada por Onganía, cerró la “etapa dorada” y desde ese momento hasta la recuperación democrática de 1983 la investigación científica ocupó un lugar periférico en las universidades nacionales. Para revertir los efectos de la concentración de grandes masas el gobierno propuso la descentralización del sistema universitario a través de un plan de creación de nuevas universidades que dio lugar a la creación de 13 universidades nacionales inaugurando la etapa de mayor expansión universitaria del país (Pérez Lindo, 1985; Chiroleu *et al.*, 2012), aunque no logró limitar la politización de la vida académica y la resistencia estudiantil fue aumentando progresivamente. Por otra parte, el régimen militar creó en 1969 el Consejo Nacional de Ciencia y Técnica (CONACyT), con una secretaria (SECONACyT), para planificar y centralizar la dispersión institucional del sector.⁴ La conducción del CONICET se manifestó en contra de la creación de SECONACyT porque entendía que la dirección de la política científica no debía estar a cargo del Estado, lo cual tensó las relaciones entre la comunidad científica y los intentos del gobierno de incorporar la política científica a la planificación centralizada de carácter desarrollista. Hacia fines de la década de 1960 el descontento social, estudiantil y obrero comenzó a canalizarse a través de diversas manifestaciones. La escalada de violencia derivó en la destitución de Onganía en 1970 y su reemplazo

por otro militar (Lanusse), quien convirtió la SECONACyT en Subsecretaría de Ciencia y Técnica (SUBCyT).

Hacia 1973 asumió un nuevo gobierno democrático liderado brevemente por Cámpora quien intervino las universidades y el CONICET⁵ y luego, con la asunción de Perón nuevamente como presidente, se promulgó la Ley universitaria orgánica y de normalización 20 654. Durante este periodo se intensificó la creatividad social e intelectual en las universidades nacionales, aumentó el interés por las ciencias sociales y se crearon nuevas carreras, se abrieron cátedras y se cambiaron planes de estudio. Con la muerte de Perón en 1974 se designó a Oscar Ivanissevich como ministro de Educación, quien instauró una concepción jerárquica, autoritaria y ultra-conservadora en la universidad pública convirtiendo esos años en la antesala de la represión y el control ideológico que luego se profundizaría con el golpe militar producido en 1976.

Precisamente a partir de ese año, el gobierno de *facto* inició un reordenamiento de los recursos destinados a la investigación científica cuyo principal indicador fue la transferencia presupuestaria desde las universidades nacionales hacia el CONICET, ocurrida en la Finalidad Ciencia y Técnica del Presupuesto Nacional entre 1975 y 1976.⁶ Entre un año y otro las universidades disminuyeron del 26% al 8% los recursos que recibían de esta finalidad mientras que el CONICET aumentó su participación del 13% al 26% en el mismo periodo, lo cual generó un profundo distanciamiento entre ambas instituciones. El gobierno militar implementó en las universidades una política restrictiva que incluía además de la disminución presupuestaria un estricto control ideológico, la desarticulación de grupos enteros de investigación, la imposición del

⁴ Si bien tuvo vida efímera, es el antecedente histórico de la actual Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva.

⁵ La intervención del CONICET duró hasta 1981 cuando el interventor designado por la Junta Militar designó discrecionalmente un nuevo directorio, que luego se disolvió como consecuencia de las renuncias de sus miembros en 1983, previo a la asunción del gobierno democrático, en medio de denuncias y sospechas respecto al funcionamiento institucional y el manejo presupuestario durante el periodo dictatorial.

⁶ Esta Finalidad comprende el gasto y la inversión relacionados con la investigación científica y tecnológica que el gobierno nacional distribuye entre las distintas instituciones públicas que realizan estas actividades (SECyT, 1981).



examen de ingreso, un sistema de cupos por carrera y por universidad y el arancelamiento de los servicios educativos. Estas medidas retrotrajeron las cifras de nuevos inscritos a los niveles registrados una década atrás. Pero, en el caso del CONICET, se inició un periodo contradictorio caracterizado también por un fuerte disciplinamiento y, simultáneamente, por el crecimiento y la expansión institucional. Por un lado, se produjo la expulsión de investigadores, becarios y personal de apoyo por causas ideológicas y la incorporación selectiva de nuevos agentes, el cierre de institutos, la discrecionalidad en el manejo de los recursos,⁷ la concentración del poder institucional en pocas manos, el desarrollo disciplinar diferencial que favoreció el fortalecimiento de las ciencias médicas y naturales. Por otro lado, se crearon más de 100 institutos bajo dependencia del CONICET y se expandió el sistema hacia las provincias con la creación de centros regionales de investigación, aumentaron los recursos humanos (investigadores y becarios) y además de percibir un aumento presupuestario el organismo fue destinatario de un cuantioso préstamo otorgado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en 1979. La política de creación de institutos, que se había iniciado cautelosamente desde mediados de los años sesenta, alcanzó su máxima expresión entre 1980 y 1983, luego de la recepción del mencionado préstamo. En 1976, el CONICET contaba con 55 institutos, en 1979 eran 75 y en 1983 había un total de 112 institutos, 75 programas, 13 servicios y 9 centros regionales (CONICET, 1983). La mayoría de los nuevos institutos se crearon sin vínculo institucional con las universidades nacionales y concentraron el financiamiento y el incremento de personal. Se creó un sistema dual de comisiones asesoras, en el cual aquellas que atendían institutos y programas dependientes exclusivamente del CONICET distribuían la mayor parte de los recursos, mientras que las comisiones asesoras por

disciplinas administraban recursos mínimos (Abeledo, 2007). Esta división favoreció la concentración de la investigación en los institutos del CONICET y la relación directa de los investigadores sin mediación de las instituciones universitarias. Así, el periodo de dictadura se convirtió en un punto de inflexión, una etapa crucial en la cual se profundizó el alejamiento del CONICET respecto de las universidades nacionales provocando un divorcio entre investigación y docencia, un aspecto esencial en nuestra historia porque trascendió ampliamente los límites de este periodo proyectándose como una característica estructural del campo científico argentino. Resulta claro que durante este periodo la política científica y la política universitaria estuvieron estrechamente vinculadas y que la expansión y crecimiento del CONICET tuvo como contracara la contracción de las universidades.⁸

La vuelta de la democracia: ordenamiento institucional e intentos por reestablecer el vínculo CONICET-universidades (1984-1989)

El gobierno democrático iniciado a fines de 1983 se desarrolló bajo fuertes limitaciones financieras y en ese contexto los recursos para ciencia y tecnología permanecieron congelados durante el periodo, como veremos más adelante. Las medidas más importantes del nuevo gobierno giraron en torno al desmantelamiento de los instrumentos de control ideológico montados durante la dictadura y la democratización de las instituciones del sector científico público, para lo cual las universidades y el CONICET fueron nuevamente intervenidos.

La política universitaria ocupó un lugar central para el nuevo gobierno, quien designó a Jorge Sábato como ministro de Educación y Justicia y estableció una batería de medidas tendientes a normalizar la gestión institucional, tales como la creación del

⁷ Se produjeron irregularidades por la utilización indebida del régimen de subsidios y la instrumentación de un sistema de fundaciones privadas que actuaron como mediadoras en el otorgamiento de esos subsidios a los institutos y programas del CONICET aprovechando los beneficios derivados del manejo financiero de los intereses devengados entre su concesión y la rendición final (CONICET, 1985).

⁸ Para ampliar véase: Bekerman, 2009 y Algañaraz y Bekerman, 2014.

Consejo Interuniversitario Nacional (Decreto 2 461, 1985) como nueva instancia para la coordinación del sistema universitario, la restauración de la forma colegiada de gobierno, la reincorporación de profesores expulsados por motivos políticos. En el área de la Secretaría de Ciencia y Técnica existían dos sistemas diferenciados: la Subsecretaría de Ciencia y Tecnología (SUBCyT), dependiente de la Secretaría de Planeamiento, y el CONICET, en el ámbito del Ministerio de Educación. Pero la relación entre la Secretaría y el Consejo siempre había sido conflictiva porque la primera tenía un estatus jerárquico superior y debía dar lineamientos políticos para el financiamiento del segundo, pero éste retenía un carácter autárquico y un amplio margen de maniobra sobre sus decisiones. Para revertir esta situación, el nuevo gobierno transformó la SUBCyT en Secretaría de Ciencia y Tecnología (SECyT) bajo la órbita del Ministerio de Educación y Justicia y dispuso que el Presidente del CONICET ocupaba simultáneamente el cargo de Subsecretario de Promoción de la SECyT, para favorecer una inserción directa del titular de ese organismo en la Secretaría (SECyT, 1989).

Al frente de la SECyT fue nombrado Manuel Sadosky, cuyo equipo de trabajo estaba conformado por muchos de los investigadores reformistas de la Facultad de Ciencias Exactas de la UBA que habían sido expulsados en 1966, luego de la “Noche de los bastones largos”.⁹ Como presidente del CONICET fue designado Carlos Abeledo (Decreto 155, 1984), quien también se había formado en la UBA durante la “etapa dorada”. El nuevo gobierno introdujo modificaciones en la Carta Orgánica del CONICET, cuyo directorio desde su creación había estado conformado por 15 miembros sin dedicación exclusiva mientras que a partir de esta nueva

gestión se estableció que estaría conformado por seis miembros con dedicación de tiempo completo a esa función y un mandato de dos años (Decreto 724, 1986) y se creó un Consejo Científico y Tecnológico como cuerpo asesor del Directorio. Esta nueva gestión en el CONICET estableció medidas de política científica en consonancia con la orientación nacional que podríamos organizar en tres grandes ejes de acción. El primero, el ordenamiento institucional; el segundo, el restablecimiento de los vínculos con las universidades nacionales, y el tercero la inclusión de actividades de vinculación tecnológica (Vasen, 2012).

El primer eje se plasmó en la implementación de medidas que cambiaron el rumbo de la institución, como la derogación de las disposiciones que establecían controles ideológicos a través de exigencias informativas de “seguridad” para el ingreso a carrera y la supresión del carácter secreto de los dictámenes académicos.¹⁰ Para clarificar el manejo de los subsidios que había sido reiteradamente cuestionado durante 1983 por el Tribunal de Cuentas de la Nación se decidió “Instruir sumario administrativo a fin de deslindar responsabilidades administrativas con relación a las observaciones y denuncias realizadas acerca del manejo de subsidios” (Resolución CONICET 4, 1984:1). Se estableció una modificación fundamental a partir de la cual las asignaciones de subsidios para investigación dejaban de ser otorgados a los directores de centros o institutos y se asignaban directamente a los grupos de investigación, evitando intermediaciones que en el pasado habían posibilitado malversaciones de fondos (Resolución CONICET 511, 1984). Esto se logró a través de un sistema de subsidios a proyectos de investigación anuales (PIA) y plurianuales (PID) otorgados a través de convocatorias públicas. De esta forma se buscó que pudieran acceder a esta fuente de financiamiento

⁹ Denominación que se le da al desalojo por parte de la Policía Federal Argentina, el 29 de julio de 1966, de cinco facultades de la UBA, ocupadas por estudiantes, profesores y graduados, en oposición a la decisión del gobierno militar de intervenir las universidades y anular el régimen de co-gobierno.

¹⁰ Los controles habían sido impuestos merced a un decreto de la dictadura de Onganía y ratificado por Resolución del CONICET 687 del 2/12/77. El carácter secreto de los dictámenes se derogó por Resolución CONICET 217 de 1984.



investigadores universitarios que no pertenecían a institutos del CONICET.

Se suprimió el sistema diferenciado de evaluación y financiamiento que había privilegiado y sostenido el crecimiento desproporcionado de centros e institutos propios del CONICET y se unificó el sistema de comisiones asesoras de modo que todos comenzaron a ser evaluados por las mismas comisiones. Para fomentar el retorno o la vinculación con investigadores exiliados/emigrados por motivos políticos, el CONICET reconoció el derecho de reincorporación al “personal que fue declarado prescindible o cesante sin que haya mediado sumario previo” (Resolución CONICET 3, 1984:1), otorgando un plazo de seis meses para solicitar la reincorporación.¹¹ Además se creó el Programa Patrimonio Científico Argentino en el Exterior que impulsaba la visita de científicos argentinos residentes en el exterior para dictar cursos y seminarios. En 1987 el Directorio creó la figura Miembro Correspondiente de la Carrera (Resolución CONICET 1 636, 1987) con el objeto de posibilitar que los científicos argentinos residentes en el exterior pudiesen mantener con el Consejo una relación formal a través de asesorías, evaluaciones, conferencias o la realización de visitas al país auspiciadas por el CONICET.

La evolución de los miembros de la carrera del investigador desde mediados de los años setenta hasta finales del periodo que estamos analizando¹² (gráfica 1) muestra que el número de investigadores había crecido de manera sostenida previamente a la restauración democrática mientras que, a partir de 1984, la curva muestra cierto estancamiento acorde con la crisis económico-financiera por la que atravesaba el país y el sector de ciencia y tecnología. En 1988 la situación presupuestaria de la institución llevó a la decisión de establecer cupos para el ingreso

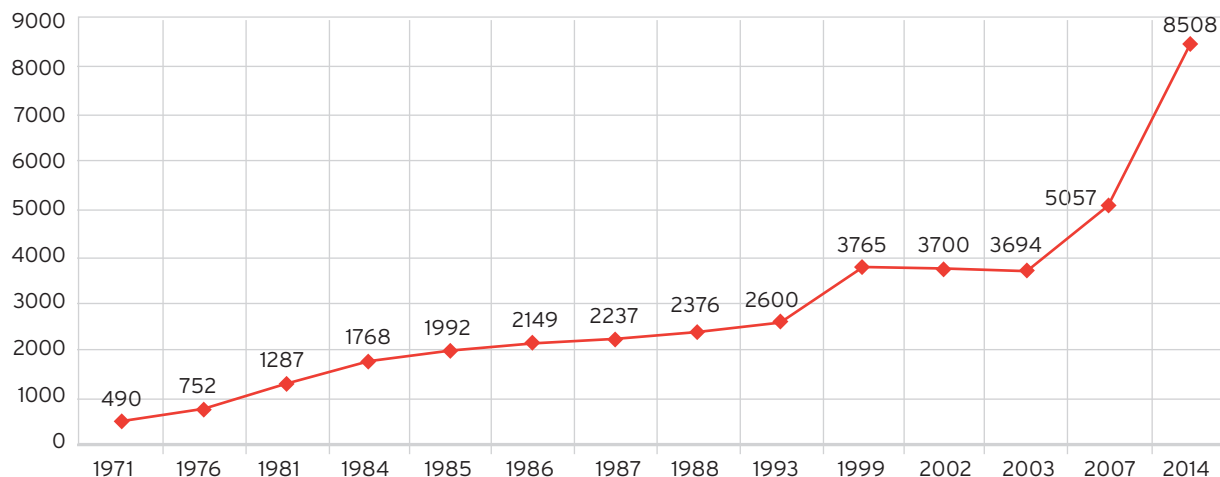
en la carrera y esto reforzó la tendencia anterior. Hacia mediados de los noventa el estancamiento comienza a revertirse y desde 2003 podemos observar claramente la expansión y el crecimiento sostenidos, coincidente con el incremento presupuestario y la reestructuración del área de ciencia y tecnología que describiremos más adelante.

El programa de becas internas y externas, que constituía una vía tradicional de promoción de la formación de recursos humanos, fue evaluado por la administración democrática introduciendo algunas modificaciones. Para permitir la reinserción en la actividad intelectual a investigadores que por razones políticas habían visto interrumpida su carrera durante la dictadura, se otorgaron por única vez en 1984 “Becas Internas de Actualización” de dos años de duración para postulantes sin límite de edad que hubieran sido víctimas de la persecución ideológica, del que fueron beneficiarios 160 personas (CONICET 919, 1984). Además, se crearon las Becas de Pre-iniciación para dar apoyo a los graduados más jóvenes, sobre todo de las universidades donde se había desdibujado la actividad investigativa del nivel que promueve el CONICET. A las Becas Internas (Pre-iniciación, Iniciación, Perfeccionamiento, Investigador Formado, Formación Superior) se le agregaron dos nuevas categorías (Doctorales y Posdoctorales) con dos posibilidades: Becas Internas Posdoctorales y Becas Industriales (a realizarse en una empresa industrial con la que se haya acordado previamente el plan de trabajo). También se ofrecían Becas Externas, que incluían becarios argentinos residentes en el exterior con un máximo de tres años y el compromiso de regresar al país después de concluida la beca, y unas becas para graduados latinoamericanos en el país que se ajustaban a las Becas Internas del Consejo.

¹¹ Algunas resoluciones del CONICET que ejemplifican esta medida son: 110 del 16/03/84; 225 del 12/04/84; 330 del 17/04/84; 457 del 28/05; 663 del 12/07/84; 791 del 07/08/84.

¹² Nos resultó imposible acceder a esta información desde los inicios del CONICET en 1958 hasta la actualidad, por eso recurrimos a las publicaciones disponibles y construimos un gráfico que nos muestra una suerte de fotografías de diferentes periodos históricos permitiéndonos conocer la tendencia general.

Gráfica 1. Evolución de los miembros de la carrera de investigación del CONICET, 1971, 1976, 1981, 1984-1988, 1993, 1999, 2002, 2003, 2007 y 2014. Valores absolutos



Fuente: elaboración propia con base en: CONICET, 1989c; 2013 y web institucional del CONICET.

El segundo eje de acción del CONICET con la asunción del gobierno democrático giraba en torno al restablecimiento de la vinculación entre el organismo y las universidades nacionales. El primer hecho que cristalizó esta prioridad fue la celebración del acto de traspaso de las autoridades del CONICET en el salón de actos de la Facultad de Ingeniería de la UBA, en 1984. Las medidas que mayor peso tuvieron en el intento de promover la investigación en grupos o instituciones que no pertenecían al CONICET, fueron los Proyectos de Investigación y Desarrollo (PID), creados en 1984 y destinados a grupos de investigación ya consolidados, y los Proyectos de Investigación Anuales (PIA), creados en 1987 y orientados a grupos de investigación recientemente creados o en formación. Ambos mecanismos buscaban incluir explícitamente a los investigadores universitarios mediante la celebración de un concurso abierto en el que la pertenencia o no al CONICET no formaba parte de los criterios de evaluación. Se otorgaron 1 127 PID y 575 PIA entre 1986 y 1988 (CONICET, 1989b). La distribución por disciplinas

muestra que los PID fortalecieron aún más las áreas disciplinares ya consolidadas, como las ciencias médicas, químicas, biológicas, ingenierías y tecnologías, mientras que los PIA (orientados a grupos en formación) tendían a favorecer las ciencias sociales y las humanidades. En conjunto, ambos subsidios comenzaron a superar al resto de los financiamientos que otorgaba el CONICET (gráfica 2), sobre todo aquellos destinados a los institutos propios que establecían como requisito de acceso ser parte del Consejo mientras que los nuevos proyectos eran abiertos a la comunidad académica (incluidas las universidades).

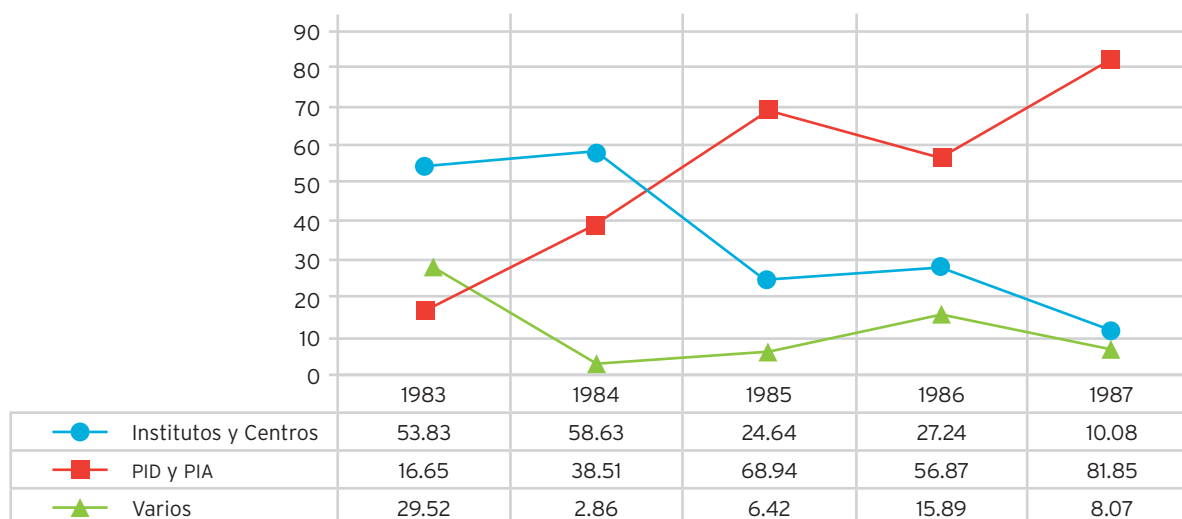
Las acciones de acercamiento a las universidades se intensificaron con el lanzamiento de tres medidas. La primera, el Sistema de Apoyo a los Investigadores Universitarios (SAPIU, Resolución CONICET 2 275, 1987), que otorgaba un incentivo económico a los docentes con dedicación exclusiva en las universidades que eran miembros de la Carrera del Investigador o que, sin serlo, realizaban investigaciones afines a las promovidas por el CONICET. Aproximadamente



950 investigadores se presentaron a la primera convocatoria en 1988 y 350 miembros de la carrera pasaron a este régimen, aumentando la disponibilidad de docentes con una dedicación exclusiva a la docencia y la investigación (Vasen, 2012). La segunda, el Programa de Apoyo a Núcleos Universitarios de Investigación (PROANUI, Resolución CONICET 1 299, 1988) que estaba destinado a investigadores de la carrera con sede en institutos propios de CONICET que quisieran participar en el mejoramiento de la formación de recursos humanos en las universidades a través de conferencias, charlas, direcciones de tesis, etcétera, que CONICET evaluaba favorablemente en los informes de desempeño y que para las universidades era una manera de formar recursos humanos con personas idóneas. La tercera, los Laboratorios Nacionales de Investigación y Servicios (LANAIS), que recibían financiamiento proveniente de un crédito del BID y cuyo objetivo era facilitar la compra de equipamiento científico de alto costo para ser ubicado en las universidades.

El tercer eje de la política del CONICET durante los primeros años del gobierno democrático fue la incorporación de actividades de vinculación tecnológica, en consonancia con las políticas nacionales. En este periodo el sector científico aparecía como complementario del desarrollo tecnológico nacional autónomo que discursivamente se colocaba en el centro de la escena. Roca y Versino (2009: 35) han sostenido que aunque se observan algunos cambios en las “ideas fuerza” de sus orígenes, “puede decirse que existe una recuperación del pensamiento crítico sobre la política científica y tecnológica representado por PLACTS en el discurso oficial con que se inaugura la democracia en Argentina”.¹³ En el CONICET esta visión se cristalizó en diversas medidas de acción, entre las cuales se destacan la creación del Área de Transferencia Tecnológica en 1984, la Oficina de Transferencia de Tecnología en 1985 (destinada a agilizar las relaciones entre grupos de investigación y empresas), la Comisión Asesora de Desarrollo Tecnológico en 1986 (para asesorar al directorio del

Gráfica 2: Distribución de los subsidios otorgados por el CONICET (1983-1987), porcentajes



Fuente: CONICET, 1989^a, p. 25.

¹³ PLACTS es la sigla que se usa para denominar al Pensamiento Latinoamericano en Ciencia, Tecnología y Sociedad surgido durante las décadas de 1960 y 1970 en América Latina.

CONICET en cuestiones de vinculación tecnológica y promover la inversión de riesgo dentro del sector productivo) y la reglamentación de la actividad de consultorías para investigadores y técnicos del CONICET en 1987 (SECyT, 1989).

Cambio de gobierno: nuevo rumbo en el CONICET y reformas estructurales en el sistema de educación superior (1990-2002)

La bibliografía disponible advierte que para el sector de ciencia y tecnología el periodo del gobierno de Menem iniciado en 1989 podría dividirse en dos etapas (Roca y Versino, 2009; Vasen, 2012; Gordon, 2013; Albornoz y Gordon, 2011). Una, caracterizada por la designación al frente de las instituciones científicas de investigadores que habían desempeñado funciones similares durante las intervenciones militares previas, con posiciones ideológicas ultraderechistas, motivo por el cual este periodo fue denominado “reacción tradicionalista” o “contrarreforma”. Otra, denominada “modernización conservadora”, que estuvo caracterizada por reformas en la educación superior y en ciencia y tecnología marcadas por una agenda definida por organismos multilaterales de crédito y la emergencia de las políticas de innovación con mayor homologación internacional impulsadas en un contexto de reformas estructurales neoliberales.

Durante la primera etapa, la Secretaría de Ciencia y Técnica fue trasladada de la órbita del Ministerio de Educación a la Presidencia de la Nación y modificada su denominación por Secretaría de Ciencia y Tecnología (SECyT). Además, fueron designadas en la conducción de los organismos científicos muchas

personas que previamente habían sido desplazadas por Sadosky y Abeledo en 1983.¹⁴ Con este nuevo grupo al frente de las instituciones científicas, el centro de las políticas para el sector estuvo ubicado en el CONICET y, sobre todo, en el desmantelamiento de las medidas que había tomado la gestión radical previa. Lo más importante por su fuerza simbólica fue la supresión del SAPIU y con ello el fortalecimiento nuevamente de los centros e institutos propios del CONICET, lo cual marcaba un claro cambio de dirección en lo que había sido una política de apertura hacia las universidades. Además, se descontinuaron los juicios iniciados en contra de las fundaciones que habían administrado institutos del CONICET y que se habían apropiado de las rentas e inmuebles pertenecientes al Consejo, lo cual se había considerado una suerte de privatización del Consejo (Del Bello, 2007).

En 1993 fue creada la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU)¹⁵ agregando un nuevo actor en la mesa de decisiones de las políticas para la investigación científica, que previamente estaba integrada por la SECyT, el CONICET y las universidades. La incorporación de la SPU adquirió un importante protagonismo en la medida que el CONICET se encontraba en una fase de crisis. A fines de 1993 la SPU impulsó el programa de incentivos a docentes investigadores (Decreto 2 427, 1993), cuyo objetivo era aumentar la investigación en las universidades públicas por medio de la asignación de un plus salarial a los docentes que acreditaran la realización de investigaciones, previo proceso de evaluación curricular a través del cual se les asignaba una categoría de investigación. La implementación de este programa fue muy conflictiva no sólo porque instauró la asignación presupuestaria por mecanismos competitivos,

¹⁴ Fue designado como secretario Raúl Matera, militante peronista que había acompañado a Perón durante su regreso a Argentina en 1972, y como presidente del CONICET Carlos Cavotti, quien en 1990 pasó a dirigir la Escuela de Defensa Nacional y fue reemplazado por Quartino, quien había sido interventor de la Facultad de Ciencias Exactas de la UBA durante el gobierno militar de 1966 y durante su breve gestión “sostuvo públicamente su intención de separar al CONICET de la investigación en las universidades” (Roca y Versino, 2009: 17). Quartino abandonó el cargo un año más tarde y fue reemplazado por el mismo Matera, quien asumió simultáneamente las funciones de secretario de Ciencia y Técnica y presidente del CONICET hasta su muerte en 1994.

¹⁵ Por Decreto 506 de 1993 bajo dependencia del Ministerio de Educación, fue pensada como una manera de reformular el vínculo entre las universidades y el gobierno, asignándole a este último mayor capacidad de intervención.



favoreciendo una diferenciación salarial entre los docentes y la segmentación en el mercado académico, sino, además, porque dio lugar a una tergiversación y simulación de los indicadores de publicaciones para cumplir con los objetivos cuantitativos establecidos por el programa. En definitiva, éste fue asumido como un aumento salarial encubierto en un contexto de reducción presupuestaria y no tuvo impacto significativo sobre la práctica de la docencia y la investigación, (Chiroleu *et al.*, 2012; Gordon, 2013).

A partir de 1995 se implementó un programa de reformas con un recetario inspirado en la agenda de los organismos internacionales de crédito (BID y Banco Mundial). En materia de educación superior, las medidas más relevantes fueron la sanción de la Ley de Educación Superior (LES) (Ley 24 521), que favoreció la diferenciación institucional, el mercado académico diferenciado y habilitó a las universidades a cobrar aranceles, y el Programa de Reforma de la Educación Superior (PRES), financiado parcialmente por el Banco Mundial, que inauguró el rol de evaluador del Estado frente a las universidades. Para cumplir con estos objetivos se desarrollaron, entre otros, dos programas: el Fondo para el Mejoramiento de la Calidad (FOMEC), que asignaba recursos para la mejora de la docencia por mecanismos competitivos, y la Comisión Nacional para la Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), que fue creada 1996 y aún hoy es el único organismo público de ese tipo.

Estos cambios originados a mediados de los noventa estuvieron vinculados con la introducción de la noción de “innovación o “sistema nacional de innovación” como eje de las definiciones de las políticas científicas y tecnológicas. Este discurso consideraba a la empresa privada como el motor de la innovación y al Estado como un mecanismo de apoyo a las actividades que ella desarrollaba. Las políticas sectoriales fueron revitalizadas y adquirieron una cierta autonomía debido a la existencia de cuantiosos préstamos internacionales y de un progresivo incremento

de los fondos destinados a las actividades científicas y tecnológicas (Roca y Versino, 2009). El inicio de esta fase coincidió con la designación en 1996 de Juan Carlos del Bello como secretario de Ciencia y Tecnología y como interventor del CONICET, simultáneamente. Se inició un proceso de reorganización del sistema científico tecnológico (Roca y Versino, 2009; Gordon, 2013; Palamidesi *et al.*, 2007) que en términos generales buscaba mejorar la gestión, crear nuevas agencias de financiamiento y programas de control con fines evaluadores.

El equipo de Del Bello estructuró su programa con base en tres objetivos. El primero, concentrar la formulación, programación y planificación de políticas para el sector en la SECyT, impulsando un Plan Plurianual de Ciencia, Tecnología e Innovación. El segundo, la creación en 1996 de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT) (Decreto 1 660, 1996) dependiente de la SECyT para la promoción de proyectos de investigación y la actualización tecnológica de las empresas. La creación de la Agencia respondió al objetivo de concentrar en un organismo los diversos instrumentos de promoción y de financiación dispersos en las distintas jurisdicciones, para lo cual creó dos instrumentos: el Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR), cuyo objetivo era la financiación de proyectos orientados a la innovación y la modernización tecnológica en el sector privado, y el Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica (FONCyT), que buscaba la promoción del conocimiento en grupos de investigación cuyas actividades se desarrollaban en instituciones públicas o privadas sin fines de lucro, mediante el otorgamiento de subsidios a proyectos que cumplirían con ciertas condiciones de calidad y pertinencia. El tercero, mejorar la coordinación interministerial en actividades de ciencia y tecnología para lo cual se creó el Gabinete Científico-Tecnológico (GACTEC) y la Comisión de Gestión Interinstitucional de Ciencia y Tecnología como instancia de coordinación entre los distintos organismos del sector (Decreto 1

273, 1996). Otra medida de relevancia fue el traspaso de la SECyT nuevamente al ámbito del Ministerio de Educación. Además, en 1997 se creó el Consejo Federal de Ciencia y Tecnología (COFECYT) (Decreto 1 113, 1997) con la función de articular las políticas de ciencia y tecnología con las autoridades de las provincias.

Por su parte el CONICET estaba atravesando por una prolongada crisis institucional.¹⁶ En 1996 el Consejo fue intervenido por Del Bello (entre 1996 y 1999) quien sancionó varios decretos con nuevas reglas de funcionamiento institucional y una nueva estructura organizativa e inició en el organismo un periodo de reformas, todo lo cual generó conflictos y enfrentamientos en su interior. Para palcar estos problemas se designó a cargo del organismo a Enrico Stefani, prestigioso científico que había trabajado por más de 20 años en el exterior. Durante su breve gestión (que duró un año) se creó la ANPCyT que si bien no pretendía tener recursos humanos propios para la ejecución de las actividades de investigación era considerada por algunos como una amenaza para el CONICET, entre ellos el propio Stefani, quien lo mencionó entre los motivos de su renuncia en 1997. Se produjo un marcado contraste entre el apoyo otorgado por el estado a la Agencia y la crisis por la que atravesaba el CONICET lo cual respondía “a la lógica de las políticas de innovación y su énfasis en la promoción de las actividades de I+D en el sector público y privado a través de mecanismos competitivos, por sobre la provisión de estos servicios por parte del Estado” (Gordon, 2013: 103). En este escenario, la etapa iniciada en 1996 estuvo marcada por las disputas surgidas entre el CONICET y la Agencia en torno al solapamiento de funciones y a la competencia por el financiamiento. La elaboración de la política científico-tecnológica quedó en manos de la SECyT y la ejecución de esa política a cargo del CONICET, a través de sus instrumentos

tradicionales: institutos, carrera del investigador y del personal de apoyo a la investigación y programa de becas. Los vínculos entre el Consejo y las universidades durante este periodo quedaron restringidos a estos tres instrumentos (Oregioni y Sarthou, 2013).

En 1999 se inicia en Argentina un periodo en el cual aparecía el “desconcierto convertido en dato político” (Albornoz y Gordon, 2011: 27) en todos los ámbitos, incluido el sector de ciencia y tecnología. La gestión del nuevo gobierno dispuso el traspaso de la SECyT a la Presidencia de la Nación y designó a Dante Caputo como secretario, quien tuvo una gestión conflictiva por la falta de rumbos definidos y el escaso diálogo con los investigadores. A principios de 2001 Caputo renunció y fue reemplazado por Adriana Puiggrós, quien promovió la sanción de una nueva ley de Ciencia, Tecnología e Innovación (Ley 25 467, 2001) con el objetivo de ordenar el conjunto de reglamentaciones que regían el sector. Esta ley se dictó en los últimos meses del gobierno, en medio de una profunda crisis generalizada. Al frente del CONICET, que estaba atravesando fuertes dificultades institucionales como hemos mencionado, fue designado Pablo Jacovkis, pero duró menos de un año por diferencias con la conducción política de la Secretaría y por cuestiones relativas a los recursos disponibles para el organismo, y fue reemplazado por Andres Carrasco. La crisis económica, financiera, social, política e institucional se profundizó y provocó la renuncia del presidente de la nación en 2001 y la sucesión de tres mandatarios ese mismo año. En cuanto a la política científica “la crisis de 2001-2002 trajo aparejada una fuerte restricción de la inversión en I+D, que cayó a los niveles más bajos de la época reciente” (Albornoz y Gordon, 2011: 29), tal como se muestra en la gráfica 3. A partir de 2002 comenzó una paulatina recuperación económica y en el espacio científico-tecnológico se distendieron un poco las tensiones con la designación de Julio Luna

¹⁶ Se sucedieron diez presidentes al frente de la institución en poco más de una década. Desde julio de 1989 hasta fines de 2001 fueron presidentes: Cavotti, Quartino, Matera, Liotta, Aceñolaza, Del Bello, Stefani, Bertranou, Jakovkis y Carrasco.



(investigador de CONICET) al frente de la Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva y de Eduardo Charreau (investigador de trayectoria muy reconocida y aprobado por la comunidad científica) a cargo del CONICET. En este sentido, Albornoz y Gordon (2011: 29) afirman que “por primera vez desde la finalización del gobierno radical se produjo una 'reconciliación' total entre la SECyT, el CONICET y, en otro plano, las universidades”.

Recuperación presupuestaria y reestructuración que favoreció el vínculo entre el CONICET y las universidades (2003-2014)

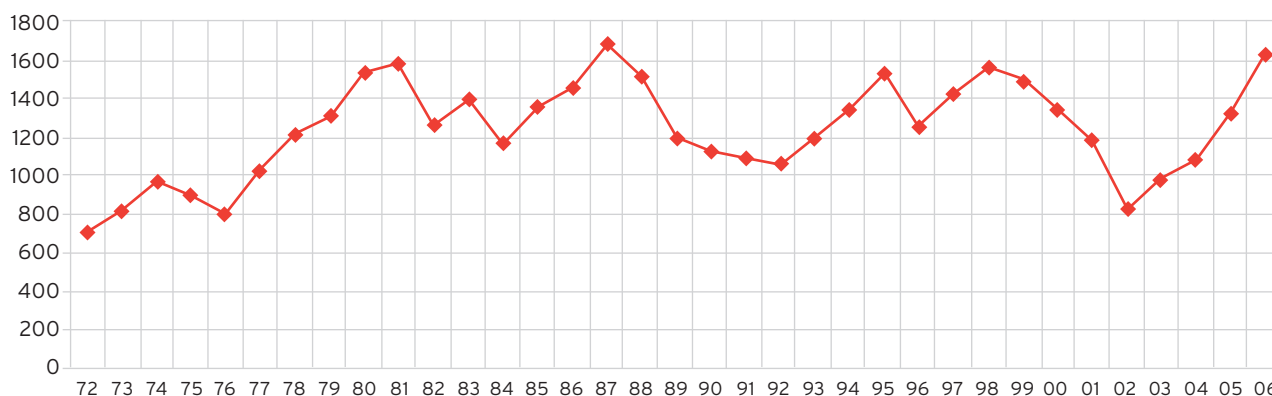
Uno de los cambios ocurridos en el sector con el cambio de gobierno en 2003, cuando asumió Néstor Kirchner, fue el traspaso de la Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva a la órbita del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. A cargo de la Secretaría fue nombrado Tulio del Bono, quien solicitó al Observatorio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva la elaboración de las bases para un Plan Estratégico de Mediano Plazo en Ciencia, Tecnología e Innovación que derivó en el Plan Estratégico Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Bicentenario (2006-2010).

El gobierno nacional inició una progresiva recuperación presupuestaria para el sector de ciencia y tecnología que se manifestó, entre otras cosas, en el incremento del gasto público destinado a actividades científicas, tecnológicas, de investigación y desarrollo. El análisis de la evolución de este gasto es muy difícil de lograr para el periodo que estamos analizando (1950-2014) porque la información no está disponible. Una vía posible de acceso es analizando la finalidad/función del presupuesto general que financia específicamente estas actividades pero no tenemos la serie completa y además los valores están expresados en moneda corriente por lo tanto se torna difícil la comparación anual. Otra vía de acceso son las leyes de presupuesto pero nos limitan

a un análisis ex-ante, es decir, nos permite conocer cuál es el gasto aprobado pero no el efectivamente ejecutado. Finalmente, podríamos recurrir a las Cuentas de Inversión cuyos datos son el resultado de la rendición que cada organismo realiza ante el Ministerio de Economía una vez finalizado el ejercicio; sin embargo, tampoco disponemos de estos datos para la serie de tiempo completa. Estas limitaciones en el acceso a la información fueron parcialmente superadas a través de dos publicaciones que si bien representan fuentes de datos diferentes nos permiten completar el periodo de tiempo que estamos estudiando y conocer las tendencias generales. La primera, un informe elaborado por la Secretaría de Hacienda de la Nación, publicado en 2007, sobre el gasto realizado en la Finalidad Ciencia y Técnica del Presupuesto Nacional, cuya base de información fueron las Cuentas de Inversión, pero en el informe la moneda está actualizada a valores constantes del 2006 (gráfica 3). La segunda, constituida por una serie de informes publicados por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, cuya fuente de información es un relevamiento anual que el Ministerio realiza a organismos que realizan investigación quienes informan el gasto realizado para la ejecución de actividades científicas y tecnológicas, y de investigación y desarrollo (I+D) proveniente de diversas fuentes, no sólo de una finalidad del presupuesto. Hemos recuperado este dato desde 2004 porque desde ese año hasta 2012 (último año disponible) los datos aparecen en moneda constante del 2012 (gráfica 4).

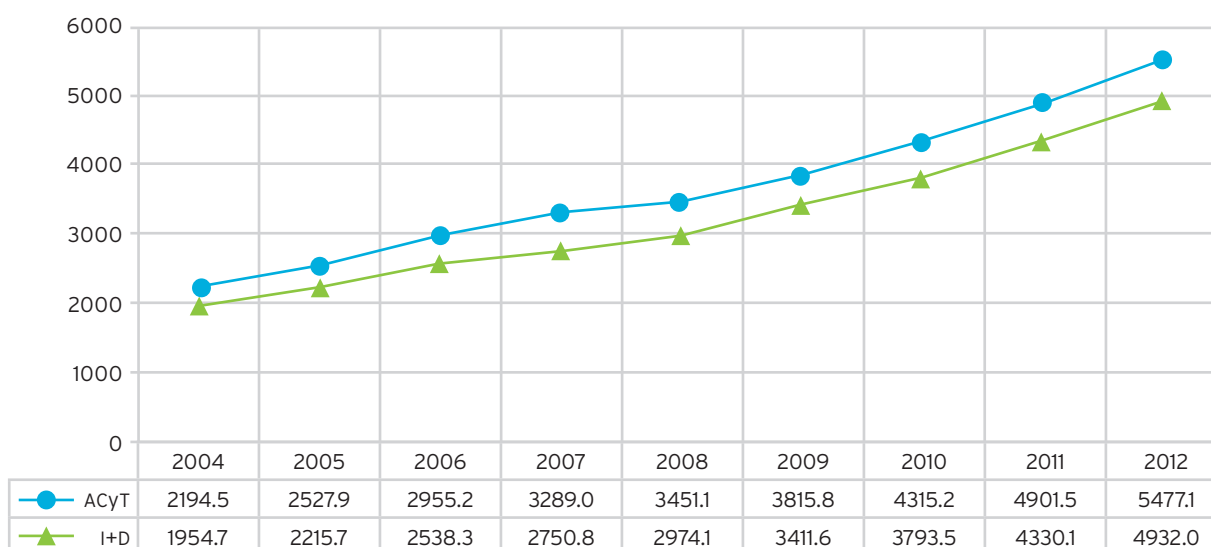
La gráfica 3 refleja un comportamiento inestable del gasto en la Finalidad Ciencia y Técnica durante todo el periodo. Desde 1976 el gobierno militar comenzó a otorgar mayores recursos para este sector, llegando a un pico en 1981 como resultado de la recepción del préstamo BID en 1979 que se destinó no solamente al Programa de Creación de Centros Regionales del CONICET sino también al financiamiento de proyectos científicos en otros organismos,

Gráfica 3. Evolución de la Finalidad Ciencia y Técnica del Presupuesto General de la Administración Nacional (1972-2006) (millones de pesos al 2006)



Fuente: Ministerio de Economía y Producción-Secretaría de Hacienda-Oficina Nacional de Presupuesto (2007).

Gráfica 4. Gastos en ACyT y en I+D, 2004-2012 (millones de pesos al 2012)



Fuente: elaboración propia con base en Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, 2014.

algunos de las cuales estuvieron vinculados a objetivos militares. Hacia 1982 se produjo una fuerte disminución que con la recuperación democrática se intentó contrarrestar aunque de manera inestable. Con el nuevo cambio de gobierno la curva de financiamiento continúa una tendencia en baja y se recupera hacia 1995 en coincidencia con la

implementación del programa de reestructuración del sistema científico y de educación superior que describimos anteriormente y que estuvo financiado, en parte, por organismos internacionales de crédito (BID, Fondo Monetario Internacional). Posteriormente, observamos altibajos en la curva de evolución de este gasto hasta 2002 cuando se produce una



profunda caída en un marco de una crisis económica e institucional generalizada. Luego, hacia 2003 comienza una paulatina recuperación coincidente con un nuevo cambio de gobierno y la propuesta de una política científica orientada a fortalecer las instituciones dedicadas a esta actividad.

En la gráfica 4 la evolución del gasto realizado por diversos organismos de ciencia y tecnología para las actividades científicas y tecnológicas y para investigación y desarrollo muestran un crecimiento progresivo y sostenido durante el periodo con un impulso mayor desde 2006-2007 y con mayor peso del financiamiento orientado a actividades científicas y tecnológicas. Si analizamos estos gastos por institución destinataria observamos que esta expansión se ha canalizado principalmente a través de las universidades nacionales: en 2012 las universidades nacionales absorbieron el 27.2% del gasto en ACyT y el 29.6% del gasto en I+D mientras que el CONICET fue destinatario del 14.5% y el 15.8% respectivamente.

La recuperación económica iniciada a partir de 2003 estuvo acompañada de un proceso de reconstrucción institucional del CONICET, el cual amplió el número de becas y reabrió el ingreso a carrera de investigador que estaba congelado desde mediados de la década de 1990. La incorporación de investigadores y becarios sucedió no sólo en el Consejo sino también en las universidades (Albornoz y Gordon, 2011: 37). El inicio de esta recuperación del CONICET no supuso que la ANPCyT abandonase su rol como organismo central de promoción de la investigación. La Agencia continuó administrando los fondos del programa co-financiado con el BID, se tomaron una serie de medidas para la promoción de áreas prioritarias tales como la Ley de Promoción de la Industria del Software que creó el FONSOFT, el Programa de Promoción de la Biotecnología Moderna y el Programa de Promoción de la Nanotecnología. Además, en 2003 fue relanzado el Programa Raíces (Red de

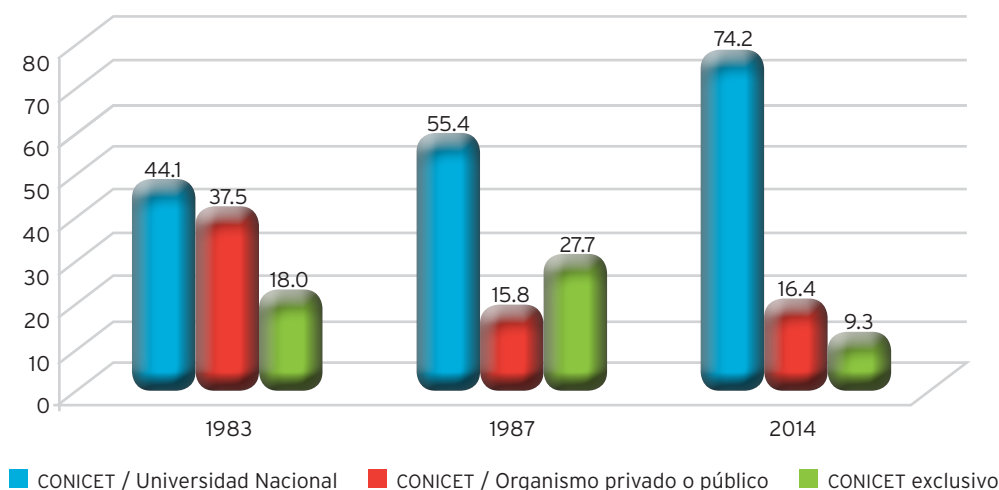
Argentinos Investigadores y Científicos en el exterior), que había sido creado en 2000, con el objetivo de promover la vinculación y el retorno de investigadores argentinos residentes en el exterior.¹⁷

Entre los cambios ocurridos durante esta etapa se destaca, también, la revalorización que el CONICET hizo de las unidades ejecutoras o institutos de doble dependencia CONICET-universidad, es decir, aquellos que comparten entre ambas instituciones la dirección y administración de las actividades de investigación y transferencia. La gráfica 5, que construimos con base en un relevamiento de todos los institutos de investigación pertenecientes al sistema del CONICET, muestra esta tendencia y permite distinguir tres grandes periodos con características diferenciales. El primero, ocurrido durante la última dictadura militar que se destacó por el fortalecimiento de los espacios exclusivos del CONICET y aquellos vinculados con instituciones del sector privado (fundaciones o asociaciones científicas); el segundo, durante el periodo de reinicio de la democracia, se caracterizó por los esfuerzos orientados a revertir esta tendencia en favor de las universidades nacionales, y finalmente el periodo actual muestra un fuerte impacto de la creación y/o la incorporación de institutos universitarios al sistema del CONICET y en consecuencia la preponderancia de los institutos de doble dependencia CONICET-universidad nacional.

En 2007 hubo un cambio de gobierno que introdujo una novedad para el sector científico y tecnológico: la creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (MINCyT) (Decreto 21, 2007) separándolo del Ministerio de Educación. Esta medida implicó una disociación entre la política universitaria y la de investigación científica ya que la Secretaría de Políticas Universitarias permaneció en la órbita del Ministerio de Educación. Algunos autores sostienen que en los hechos sólo se asignó rango ministerial a la antigua SECyT porque la creación del Ministerio no implicó una innovación en las pautas y

¹⁷ Para ampliar ver Bayle (en prensa).

Gráfica 5. Institutos de investigación del CONICET según dependencia administrativo-financiera (1983-1987-2014) (porcentajes)



Fuente: elaboración propia con base en Bekerman (2014).

los instrumentos de política científica. Sin embargo, Albornoz y Gordon (2011: 41) consideran que hubo un cambio de estilo en favor de una *cultura académica* al entregar la conducción de la política científica a los propios científicos, sobre todo, a investigadores de la Facultad de Ciencias Exactas y Naturales de la UBA que nutrieron gran parte de las decisiones y proyectos del MINCyT: “la planificación estratégica fue dejada de lado para ser reemplazada por la opinión de emergentes académicos en temas avanzados”. A pesar de esto, los mismos autores sostienen que la creación de este Ministerio fue perdiendo peso al no estar acompañada de un aumento de su poder sobre la distribución de los recursos presupuestarios dentro del sistema de ciencia y tecnología y por no serle transferidas otras dependencias del sector.

En síntesis, actualmente los instrumentos de promoción de la investigación científica en el país están concentrados en pocas instituciones. El CONICET, que centraliza la formación y sostenimiento de recursos humanos más que la financiación de insumos para la investigación, y lo hace a través de tres instrumentos básicos: carrera del investigador científico y tecnológico, carrera del personal de apoyo

a la investigación y programa de becas (doctorales y posdoctorales). La ANPCyT, que a diferencia del Consejo tiene entre sus principales acciones la entrega de subsidios para equipamiento e insumos y para recursos humanos financia sólo becas doctorales y posdoctorales, cuenta con los dos programas que hemos mencionado: FONCyT y FONTAR. Las universidades nacionales, que según un estudio reciente (Vasen, 2013) disponen en su mayoría de una Secretaría de Ciencia y Técnica y, con algunas diferencias y programas específicos en cada universidad, de un “modelo estándar” de promoción de la investigación conformado por subsidios, becas y el Programa de Incentivos. A estos organismos se suman instituciones provinciales que también promueven y financian la investigación científica.

Comentarios finales

Cuando iniciamos este trabajo nos propusimos lograr una síntesis panorámica del desarrollo de la investigación científica en el país. Lo hicimos desde una perspectiva histórico-descriptiva centrada en el análisis de las políticas nacionales e institucionales (surgidas en el CONICET y en las universidades



nacionales) vinculadas al ámbito científico y tecnológico desde los inicios de la institucionalización de estas actividades, durante la década de 1950, hasta la actualidad.

Al considerar que la autonomía institucional es elástica, que se contrae o expande en función de las intervenciones externas pero también de la participación activa de los agentes involucrados en los procesos de toma de decisión y ejecución de esas políticas, analizamos no sólo el impacto de los vaivenes gubernamentales sino también algunos elementos estructurales y funcionales propios del campo científico-universitario que intervienen en el desarrollo de las políticas analizadas. Buscábamos contar con una base sólida que nos sirviera de insumo para iniciar un análisis sincrónico profundo del funcionamiento del campo científico y universitario en la actualidad, poniendo el foco de nuestra atención en los lazos existentes entre el CONICET y las universidades nacionales porque representan las dos instituciones que concentran la investigación en el país y dan cuenta de los vínculos establecidos entre la investigación y la docencia. En este sentido, creemos que los elementos históricos que hemos analizado en este trabajo nos permitirán explicar una de las características estructurales del espacio científico-universitario, nos referimos a la falta de articulación entre la investigación y la docencia. Si bien en algunos periodos ha sido más marcada que en otros, encontramos una tendencia constante a concentrar esta actividad en el CONICET o en las universidades pero no identificamos un periodo en el cual ambas instituciones hayan diseñado políticas o estructuras institucionales conjuntas para lograr que la generación de nuevos conocimientos y su transmisión en las universidades sean actividades vinculadas de manera sistemática y a largo plazo.

Ciertamente, durante el periodo de la última dictadura militar se profundizó esta tendencia porque la investigación quedó concentrada en el CONICET pero despojada del conocimiento acumulado en las universidades y la docencia e investigación en las universidades, quedó diezmada y sometida a procesos de disciplinamiento. Tal fue el motivo por el cual la nueva gestión en ciencia y tecnología iniciada luego de finalizado el gobierno militar se propuso restablecer los lazos entre el CONICET y la universidad, “la institución de la que depende como un ave depende del aire para volar” (palabras de Manuel Sadosky cuando inauguró la renovación de autoridades en el CONICET en 1984, citado en SECyT, 1989: 36). Si bien durante la última década hubo una recuperación económica en el ámbito de ciencia y técnica, ésta no se tradujo en una tendencia favorable en ese sentido. De hecho, algunos estudios recientes de Beigel (2014a, 2014b), Beigel y Salatino (2014) y Beigel y Gallardo (2014) aseguran que si bien han aumentado las capacidades de investigación, las políticas científicas se han concentrado en los investigadores *full-time* y los recursos materiales del CONICET, y se han consolidado culturas evaluativas diversas en ambas instituciones; mientras que en el CONICET es más internacionalizada, en las universidades está orientada a nivel nacional, lo cual profundiza aún más la brecha o la distancia entre ambas instituciones. Con estas preocupaciones como hilo conductor, estamos avanzando en un análisis empírico del espacio científico y universitario y de los vínculos entre ambos, con la intención de producir conocimiento que sirva de materia prima para la propuesta de políticas institucionales que tiendan a revertir la distancia entre el organismo dedicado a la investigación científica y las universidades. ■

Referencias

- Abeledo, C. (2007), "Ciencia y tecnología en el retorno de la democracia", en *Ruptura y reconstrucción de la ciencia en Argentina*, Buenos Aires, Presidencia de la Nación, pp.75-78, <http://www.raices.mincyt.gov.ar/documentos/Ruptura_y_reconstruccion.pdf> [Consulta: Febrero 2014].
- Albornoz, M. y A. Gordon (2011), "La política de ciencia y tecnología en Argentina desde la recuperación de la democracia (1983-2009)", en M. Albornoz y J. Sebastián (eds.), *Trayectorias de las políticas científicas y universitarias de Argentina y España*, Madrid, CSIC, <http://docs.politicasci.net/documents/Argentina/Albornoz_Gordon_AR.pdf> [Consulta: Febrero 2014].
- Algañaraz, V. y F. Bekerman (2014), "El préstamo BID-CONICET: un caso de dependencia financiera en la política científica de la dictadura militar argentina (1976-1983)", en F. Beigel y H. Sabea (coords.), *Dependencia académica y profesionalización en el Sur: perspectivas desde la periferia*, Mendoza/Río de Janeiro, EDIUNC/SEPHIS, pp.129-139.
- Bayle, P. (en prensa), "Mapping repatriation: Argentina's RAICES Program", en *Revista Science, Technology & Society (STS), Special Issues 'Return from Migration and circulation: is brain drain over?'*
- Beigel, F. (2015), "Culturas [evaluativas] alteradas", en *Política Universitaria*, núm. 2, Buenos Aires, IEC-CONADU, pp. 11-21.
- Beigel, F. y M. Salatino (2015), "Circuitos segmentados de consagración académica: las revistas de Ciencias Sociales y Humanas en la Argentina", en *Información, cultura y sociedad*, núm. 32, junio, Buenos Aires, pp. 7-32.
- Beigel, F. (2014a), "Publishing from the periphery: structural heterogeneity and segmented circuits. The evaluation of scientific publications for tenure in Argentina's CONICET", en *Current Sociology*, 62 (5).
- Beigel, F. (2014b), "Current tensions and trends in the world scientific system: alternative circuits and new forms of peripherality", en *Current Sociology*, 62 (5).
- Bekerman, F. (2013a), "The scientific field during Argentina's latest military dictatorship (1976-1983): contraction of public universities and expansion of the National Council for Scientific and Technological Research (CONICET)", en *Minerva. A Review of Science, Learning and Policy*, vol. 51, núm. 4, junio, Alemania, pp. 253-269, <<http://link.springer.com/article/10.1007/s11024-013-9227-9>>.
- Bekerman, F. (2013b), "Les instituts de recherche en Argentine: expansion et reconfiguration du champ scientifique argentin pendant le dernier gouvernement militaire (1976-1983)", en *Revue d'anthropologie des connaissances*, vol. 7, núm. 1, París, pp. 247-270, <<http://www.cairn.info/revue-anthropologie-des-connaissances-2013-1.htm>>.
- Bekerman, F. (2011), "La expansión de las *research capacities* en tiempos de dictadura: la política de creación de institutos en el CONICET y su impacto en la estructura del sistema científico argentino (1974-1983)", en *Revista Estudios de la Universidad Nacional de Córdoba*, Centro de Estudios Avanzados (UNC-CEA), enero-junio, núm. 25, Córdoba, pp.121-141.
- Bekerman, F. (2009), "El campo científico argentino en los años de plomo: desplazamientos y reorientación de los recursos", en *Revista Socio Histórica Cuadernos del CISH*, núm. 26, Buenos Aires, pp. 151-176.
- Buchbinder, P. (2005), *Historia de las universidades argentinas*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Chiroleu, A., C. Suasnabar y L. Rovelli (2012), *Política universitaria en la Argentina: revisando viejos legados en busca de nuevos horizontes*, Buenos Aires, IEC-CONADU.
- Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) (2013), "Conicet, 30 años de democracia", <<http://www.conicet.gov.ar/wp-content/uploads/destacadas-noticia/2013/09/CONICET-30-a%C3%B1os-de-democracia.pdf>> [Consulta: junio 2015]
- CONICET (1989a), *Aportes para una memoria [enero 1984-julio 1988]. Panorama General*, Buenos Aires, CONICET.



- CONICET (1989b), *Aportes para una memoria [enero 1984-julio 1988]. Carrera del investigador científico y tecnológico*, Buenos Aires, CONICET.
- CONICET, (1989c), *Aportes para una memoria [enero 1984-julio 1988]. Subsidios para proyectos de investigación*, Buenos Aires, CONICET.
- CONICET (1985), *Aportes para una memoria [enero 1984-julio 1988]. Institutos de Investigación*, Buenos Aires, CONICET.
- CONICET (1983), *Informe de las actividades 1976-1982*, Buenos Aires, CONICET.
- Decreto Poder Ejecutivo 2461 de 1985, Buenos Aires.
- Decreto Poder Ejecutivo 1113 de 1997, Buenos Aires.
- Decreto Poder Ejecutivo 1273 de 1996, Buenos Aires.
- Decreto Poder Ejecutivo 155 de 1984, Buenos Aires.
- Decreto Poder Ejecutivo 1660 de 1996, Buenos Aires.
- Decreto Poder Ejecutivo 21 de 2007, Buenos Aires.
- Decreto Poder Ejecutivo 2427 de 1993, Buenos Aires.
- Decreto Poder Ejecutivo 506 de 1993, Buenos Aires.
- Decreto Poder Ejecutivo 724 de 1986, Buenos Aires.
- Decreto Poder Ejecutivo 882 de 1986, Buenos Aires.
- Del Bello, J. C. (2007), “Contrarreforma (1990/96) y cambios en el CONICET a partir de 1996”, en *Ruptura y reconstrucción de la ciencia argentina*, Buenos Aires, Presidencia de la Nación, pp.79-82, <http://www.raices.mincyt.gov.ar/documentos/Ruptura_y_reconstruccion.pdf> [Consulta: Febrero 2014].
- Feld, A. (2011), “Ciencia, instituciones y política. Origen, dinámica y estrategias de los Consejos de Ciencia y Tecnología en la Argentina: 1943-1973”, Tesis doctoral presentada en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Feld, A., R. Casas, M. Sonsire Lopez y H. Vessuri (2013), “Policies to promote international scientific cooperation in Latin America: evolution and current situation”, en J. Gaillard y R. Arvanitis (eds.), *Research collaboration between Europe and Latin America. Mapping and understanding partnership*, Francia, Éditions des archives contemporaines, pp. 23-47.
- Gordon, A. (2013), “La configuración de las políticas de ciencia, tecnología y educación superior en Argentina y Brasil en perspectiva comparada”, en M. Unzué y S. Emiliozzi (comps.), *Universidad y políticas públicas ¿En busca del tiempo perdido? Argentina y Brasil en perspectiva comparada*, Buenos Aires, Imago Mundi, pp. 75-115.
- Hurtado, D. y A. Busala (2006), “De la 'movilización industrial' a la 'Argentina científica': la organización de la ciencia durante el peronismo (1946-1955)”, en *Revista Da SBHC*, junio, vol. 4, núm. 1, Río de Janeiro, pp. 17-33, <http://www.mast.br/arquivos_sbhc/189.pdf> [Consulta: Marzo 2010].
- Ley 24521 del 07/08/1995, Buenos Aires.
- Ley 25467 del 16/09/2001, Buenos Aires.
- Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (2014), *Indicadores de Ciencia y Tecnología*, Argentina, Año 16, septiembre, <<http://www.mincyt.gov.ar/publicaciones-listado/indicadores-72>>.
- Ministerio de Economía y Producción, Secretaría de Hacienda, Oficina Nacional de Presupuesto (2007), *Presupuesto de la Administración Nacional. Gastos por Finalidad-Función y Naturaleza económica*. 1965-2006, Buenos Aires.
- Myers, J. (1992), “Antecedentes de la conformación del Complejo Científico y Tecnológico, 1850-1958”, en E. Oteiza (dir.), *La política de investigación científica y tecnológica en Argentina. Historias y perspectivas*, Buenos Aires, CEAL, pp. 87-125.
- Oregioni, M. S. y N. Sarthou (2013), “La dinámica de la relación entre CONICET y dos universidades nacionales argentinas”, en *Ciencia, Docencia y Tecnología*, Año XXIV, 46, Mayo, pp. 33-68, <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=14527692002>> [Consulta: Febrero de 2014].
- Palamidesi, M., C. Suasnábar y D. Galarza (comps.) (2007), *Educación, conocimiento y política: Argentina, 1983-2003*, Buenos Aires, Manantial.
- Pérez Lindo, A. (1985), *Universidad, política y sociedad*, Buenos Aires, EUDEBA.
- Prego, C. (2010), “La gran transformación académica en la UBA y su política a fines de los años 50”, en C. Prego y O. Vallejos (comps.), *La construcción de la ciencia argentina: instituciones, procesos y actores en la universidad argentina del siglo XX*, Buenos Aires, Biblos, pp. 133-163.

Prego, C. y O. Vallejos (comps.) (2010), *La construcción de la ciencia argentina: instituciones, procesos y actores en la universidad argentina del siglo XX*, Buenos Aires, Biblos.

Resolución CONICET 1299 del 04/08/1988, Buenos Aires.

Resolución CONICET 1636 del 15/10/1987, Buenos Aires.

Resolución CONICET 919 del 06/09/1985, Buenos Aires.

Resolución CONICET 217 del 20/03/1984, Buenos Aires.

Resolución CONICET 3 del 20/01/1984, Buenos Aires.

Resolución CONICET 4 del 01/02/1984, Buenos Aires.

Resolución CONICET 511 del 14/06/1984, Buenos Aires.

Resolución CONICET 687 del 2/12/1984, Buenos Aires.

Roca, A. y M. Versino (2009), "Las políticas de ciencia y tecnología en la Argentina reciente (1983-2008). Los discursos de gestión y las prácticas de evaluación", en *Revista de Administração da FEAD-Minas*, 6 (1/2), pp.33-35, <<http://revista.fead.br/index.php/adm/article/view/171>> [Consulta: noviembre 2013].

Subsecretaría de Ciencia y Tecnología (SECyT) (1989), *Memoria crítica de una gestión 1983-1989*, Buenos Aires, SECyT.

SECyT (1981), *Erogaciones para ciencia y tecnología en el presupuesto general de la administración nacional al inicio del ejercicio 1981*, Buenos Aires, Ministerio de Cultura y Educación. SECyT.

Vasen, F. (2013), "Las políticas científicas de las universidades nacionales argentinas en el sistema científico nacional", en *Ciencia, Docencia y Tecnología*, Año XXIV, 46, mayo, pp. 9-32, <http://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=S1851-17162013000100001&script=sci_arttext> [Consulta: marzo 2014].

Vasen, F. (2012), "La construcción de una política científica institucional en la Universidad de Buenos Aires (1986-1994)", Tesis doctoral presentada en la Universidad Nacional de Quilmes, Quilmes.

Cómo citar este artículo:

Bekerman Fabiana (2015), "El desarrollo de la investigación científica en Argentina desde 1950: entre las universidades nacionales y el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas", en *Revista Iberoamericana de Educación Superior (RIES)*, México, UNAM-IISUE/Universia, vol. VII, núm. 18, pp. 3-23, <https://ries.universia.net/article/view/1134/desarrollo-investigacion-cientifica-argentina-1950-universidades-nacionales-consejo-nacional-investigaciones-cientificas-tecnicas> [consulta: fecha de última consulta].